

УДК 342.9

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

канд. юрид. наук О.В. МУЗА

(Институт законодательства Верховной Рады Украины, Киев)

*Предложено понятие содержания административно-процессуальных правоотношений как предмета административно-процессуального регулирования, который неразрывно связан с волей и обязанностями субъектов административного процесса, осуществляется в процессе административно-процессуальной деятельности и обеспечивается совокупностью юридически определенных процессуальных средств. Определено, что фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений отображает те сферы административной и административно-процессуальной деятельности, в которых возникают, протекают и прекращаются административно-материальные и процессуально-правовые отношения. Управленческая сфера влияет на возможности реализации заинтересованными лицами своих прав и интересов в административно-процессуальных правоотношениях, при этом не всегда задекларированные цели могут совпадать с фактическим положением вещей. Сделан вывод, что особенностью содержания административно-процессуальных правоотношений является взаимосвязь правовых норм и процессуальных деяний (действий или бездействия).*

**Введение.** Развитие современного административного права в странах СНГ характеризуется реформированием предметных сфер правового регулирования. Появление частной собственности и активное внедрение частноправового метода регулирования правоотношений в 90-х годах прошлого века все больше изымает из предмета административного права отношения, которые переходят в сферу новых отраслей права – медицинского, транспортного, таможенного права и др.

Вместе с тем система административного процесса остается почти неизменной со времен СССР. Только начало работы административных судов в Украине и других странах СНГ актуализировало вопрос об административном процессе и его структурных частях. В связи с этим на научном уровне возник вопрос об обосновании институтов административного процесса, его предмета и системы. Ядром административно-процессуальной деятельности в государстве выступают административно-процессуальные правоотношения. Их исследование должно стать основанием для реформирования действующей системы административного процесса.

**Основная часть.** Содержание правоотношений является одной из структурных частей любых правоотношений и определяет права и обязанности их участников, а также раскрывает сущность таких отношений через установленный правовыми нормами баланс прав и интересов субъектов отношений, а также правовых средств, с помощью которых происходит осуществление процессуальных прав и обязанностей.

В теории права содержание правоотношений предлагают рассматривать как:

- 1) права и обязанности участников правоотношений;
- 2) поведение участников правоотношений в объективном юридическом значении;
- 3) права, обязанности и действия участников правоотношений.

Единой точки зрения для разрешения этой дискуссии нет, однако большинство авторов склоняются к следующему. Если рассматривается содержание правоотношений как совокупность прав и обязанностей участников этих отношений, которые определены правом, речь идет о правовой форме, которая характеризует правоотношения. Соответственно, если в основе лежит поведение участников правоотношений, тогда ведут речь о фактических правоотношениях или фактическом содержании правоотношений, т.е. таких отношениях, содержание которых зависит от конкретного поведения их участников. Именно своими действиями они порождают возникновение, изменение или прекращение правоотношений, а также опосредуют объективное право, наделяя его субъектными признаками.

Объединить эти взгляды в своих трудах пытался С.С. Алексеев, который установил, что правоотношения являются средством правового влияния, а фактические отношения – предметом правового регулирования [1, с. 95 – 96].

Можно согласиться с такой позицией, однако и она не в полной мере позволяет установить взаимосвязь прав, интересов, обязанностей и деяний участников правоотношений, потому что при таком подходе следует отделить общественные отношения от права, что с точки зрения общей философии права допустимо, при этом возникновение, изменение и прекращение любых правоотношений происходит на основании правовых норм.

Рассматривая в своих трудах вопросы государственно-управленческих отношений, Н.Р. Нижник предлагает содержание правоотношений формировать исходя из двух составляющих:

- 1) субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений;
- 2) поведение (действие или бездействие) участников правоотношений в рамках предоставленных им прав и обязанностей.

По мнению Н.Р. Нижник, такой подход позволяет это содержание рассматривать в тесной и неразрывной связи с нормативно-правовой основой общественной жизни и с самой общественной жизнью, т.е. с целеустремленной деятельностью и поведением людей. Этот подход акцентирует внимание на том, что правоотношения являются связным звеном между объективным правом и реальной общественной жизнью. Связь содержания правоотношений с нормативно-правовой основой общественной жизни (т.е. с объективным правом как системой юридических норм) состоит в том, что эта основа выступает исходным моментом установления субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношений. В ней аккумулирована и закреплена юридически государственная воля, предусматривающая меру возможного и необходимого поведения субъектов права, которые находят свое выражение в субъективных правах и обязанностях строго персонифицированных участников отношений. Будучи четко выраженной в правах и обязанностях конкретных субъектов, она раскрывает юридическое содержание правоотношений. В этом значении содержание права конкретизируется в юридическом содержании правоотношений [2, с. 199].

Соответствующие положения о содержании правоотношений можно найти и при определении характеристики административно-процессуальных правоотношений. При этом следует отметить: как и любой отдельный вид правоотношений, административно-процессуальные имеют свои особенности, а потому их содержанию характерны особые признаки.

Характеризуя содержание административно-правовых отношений, В.Б. Аверьянов отмечал, что административно-правовую форму могут приобретать разные виды общественных отношений, в первую очередь государственно-управленческие, которые составляют весомую долю в содержании предмета административно-правового регулирования. Административные правоотношения могут возникать по инициативе любой из сторон, согласие или желание второй стороны не является обязательным условием их возникновения. Административные правоотношения могут возникать вопреки желанию второй стороны [3, с. 135 – 136]. Автор считал необходимым показать не только совокупность, которая составляла содержание административных правоотношений, но и качество такого содержания. Исходя из общего подхода о совокупности прав и обязанностей как содержания правоотношений возникновение последних вне воли одного из участников свидетельствует о невозможности в отдельных сферах реализовать в полном объеме отдельными субъектами свои права и обязанности, что подтверждает необходимость выделения фактического содержания правоотношений вместе с юридическим.

Необходимо согласиться с тем, что в каждом виде правоотношений можно различать их материальное и фактическое содержание. Это обеспечивает возможность всесторонней характеристики любого вида правоотношений.

Для определения материального содержания административно-процессуальных правоотношений, как отмечал В.Д. Сорокин, следует учитывать: вторичный характер административно-процессуальных правоотношений относительно корреспондирования соответствующего материального правоотношения; связь административно-процессуальных правоотношений не только с административно-правовыми, но и с материальными, которые регулируются нормами других отраслей права. Автор делает вывод, если материальным содержанием административно-правового (материального) отношения представляются закрепленные им общественные отношения, то материальное содержание административно-процессуальных правоотношений составляют не только фактические общественные отношения, которые закрепляются материальным административно-правовым отношением, но и именно это материальное отношение. Административно-процессуальные правоотношения являются второй стадией реализации фактических общественных отношений, опосредствованных материальным правовым отношением [4, с. 312].

Соответствующие положения в свою очередь позволяют прийти к выводу, что фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений вытекает из сути административно-правового отношения, которое через административно-процессуальные нормы реализуется субъектами административно-процессуальных правоотношений. То есть речь идет о реализации процессуальных прав и обязанностей процессуальными средствами во время административно-процессуальной деятельности. Именно фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений отображает те сферы административной и административно-процессуальной деятельности, в которых возникают, протекают и прекращаются административно-материальные и процессуальные правовые отношения. Это является важным показателем для определения особенностей юридического содержания административно-процессуальных

правоотношений, поскольку в таком содержании прослеживаются нормы права, правовые средства и инструменты, которые определяют их материальное и опосредуют фактическое содержание. Это также способствует обоснованию административной процессуальной правосубъектности участников административно-процессуальных правоотношений, поскольку процессуальные права и обязанности отображают внешнее проявление содержания правовых отношений.

В этом научном контексте В.Д. Сорокин обращал внимание на то, что материальное содержание административно-процессуальных правоотношений приобретает смешанный характер, отображая одновременно особенности материальных правоотношений, которые возникли за пределами действия сферы управленческой деятельности органов исполнительной власти, и процессуальных правоотношений, которые возникают под воздействием норм административно-процессуального права. Таким образом, обусловленные сферой возникновения особенности материального содержания административно-процессуальных правоотношений, с одной стороны, определяют общий характер полномочий и обязанностей их участников, т.е. юридическое содержание, а с другой – дают основания для классификации административно-процессуальных правоотношений исходя из их материального содержания [5, с. 314].

Соответственно, управленческая сфера влияет на возможности реализации заинтересованными лицами своих прав и интересов в административно-процессуальных правоотношениях, при этом не всегда задекларированные цели могут совпадать с фактическим положением вещей (например, административное обжалование). Следует также согласиться, что влияние норм других отраслей права на сферу административно-процессуальной деятельности также свидетельствует о невозможности универсальности юридического содержания правоотношений.

Учитывая общее родство процессуальных норм, целесообразно провести научную параллель между пониманием содержания процессуальных правоотношений в гражданском и административном процессах. В гражданском процессуальном праве под юридическим содержанием гражданских процессуальных правоотношений предлагается понимать процессуальные действия участников гражданских процессуальных правоотношений, которые осуществляются в рамках надлежащих им субъективных гражданских процессуальных прав и обязанностей, а последние (субъективные права и обязанности) являются собой внутреннюю форму (структуру) гражданских процессуальных правоотношений. Процессуальные права и обязанности определяют, детерминируют поведение участников правоотношений, определяют вид и меру возможного и необходимого поведения, обеспечивая, таким образом, договоренность действий субъектов. Они организуют, упорядочивают, нормализуют процессуальную деятельность, придавая отдельным волевым актам характер этих отношений, единственного и целостного явления. Действия же субъектов – это то, из чего состоят гражданские процессуальные правоотношения, как и другие любые правоотношения. Однако действия в правоотношениях являются юридически значимыми, если они осуществляются в соответствии с субъективными гражданскими процессуальными правами и обязанностями. Если же действия уполномоченного или обязанного лица не совпадают с установленной нормами права моделью поведения, то и в таком случае они или не соотносятся с законом, или являются правонарушениями и выступают в качестве юридических фактов, которые влекут появление новых охранительных по своему характеру правоотношений [6, с. 16].

Отмеченные положения могут быть использованы и при определении содержания административно-процессуальных правоотношений, при этом следует исходить из природы гражданского процесса как такового, который осуществляется исключительно в судебном порядке, а также в исполнительном производстве.

Определяя содержание административно-процессуальных правоотношений, стоит обратиться к трудам В.А. Лории. В частности, множественность административно-материальных норм реализуется без определенного процессуального порядка. Некоторые административно-правовые нормы реализуются путем влияния неюридического характера и даже бездеятельностью.

Административный процесс, который считается деятельностью юридического характера и регулируется административно-процессуальными нормами, не может быть единственным средством реализации материальных административных норм. Вместе с тем, если применение административно-правовых и других норм осуществляется через административный процесс, который представляет собой процесс решения индивидуальных дел и издания на основе применения норм права индивидуальных административных актов, все случаи издания административных актов представляются конкретными случаями осуществления административного процесса [7, с. 72]. Отсюда вытекает еще одна особенность содержания административно-процессуальных правоотношений, что выражается во взаимосвязи правовых норм и процессуальных деяний (действий или бездеятельности). Необходимо обратить внимание, что это уже отмечалось при общей характеристике содержания правоотношений, однако именно такое мнение В.А. Лории подчеркивает изложенные положения.

В административном процессе Украины отдельных исследований, посвященных вопросу содержания административно-процессуальных правоотношений, нет, поэтому можно обратиться к отдельным авторам, которые занимаются общими вопросами административного процесса.

По мнению О.В. Кузьменко, содержание административно-процессуальных правоотношений – это субъективные права и обязанности участников административного процесса, которые реализуются ими в рамках административно-процессуальных правоотношений. Как четко отмечает автор, с «рождением» фактических правоотношений законодательная модель правового поведения воплощается в реальность. Путем осуществления определенных действий или их содержания одна сторона реализует свои субъективные права, другая – обязанности. Именно соответствующее поведение субъектов и составляет суть правоотношений, их смысловое наполнение [8, с. 64 – 65].

При этом стоит дополнить соответствующие утверждения следующим. Взаимодействие участников административно-процессуальных правоотношений зависит и от правомочностей, которыми наделен субъект властных полномочий. Поэтому фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений предусматривает правовые возможности реализации лицами своих процессуальных прав и осуществления корреспондирующих ими процессуальных обязанностей. Это является свидетельством того, что вопрос о содержании административно-процессуальных правоотношений сложен и предусматривает теоретическую конструкцию на основе системы составляющих: административно-процессуальных норм, процессуальных средств, процессуальных прав и обязанностей, надлежащей сферы административно-процессуального регулирования.

Характеризуя административно-юрисдикционный процесс, И.Л. Бородин обращается к содержанию и особенностям административно-юрисдикционных правоотношений. В частности, административно-юрисдикционные отношения касательно материально-правовых отношений, урегулированные административно-правовыми санкциями, имеют вспомогательный, обеспечительный характер. Такие отношения регулируются специальными административно-процессуальными нормами. Кроме того, субъекты административно-юрисдикционного процесса реализуют свои полномочия в процессе разрешения конфликта, ситуации, которая связана с нарушением закона [9, с. 32 – 33].

Данная характеристика административно-юрисдикционных правоотношений подтверждает вышеизложенные позиции по поводу сущности административно-процессуальных правоотношений и, в частности, их содержания следующим образом:

- 1) административно-процессуальные правоотношения возникают в связи с реализацией административно-материального правоотношения;
- 2) содержанием таких отношений выступают процессуальные права и обязанности их участников;
- 3) фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений может выходить за рамки регулирования соответствующего общественного отношения исключительно административно-процессуальными нормами.

Заслуживает внимания отдельная позиция О.И. Харитоновой, которая указывает, что юридическая связь между определенными субъектами (взяты в совокупности субъективное право и юридическая обязанность) по своей сути не что иное, как собственно правовое отношение при участии этих субъектов. Из этих соображений не стоит разделять содержание правоотношений на юридическое и материальное, следует вести речь о содержании правоотношений как о единственном понятии, которое охватывает субъективные права и обязанности участников этих отношений. Следовательно, ключевыми элементами категории «содержание правоотношений» являются понятия «субъективное право» и «юридическая обязанность» [10, с. 103].

**Заключение.** В результате проведенного исследования, исходя из изложенных положений, предлагаются дефиниции следующих правовых категорий:

- 1) *юридическое содержание административно-процессуальных правоотношений* – совокупность процессуальных прав и обязанностей, которые реализуются субъектами административного процесса во время возникновения, изменения и прекращения административно-процессуальной деятельности;
- 2) *фактическое содержание административно-процессуальных правоотношений* – внешнее проявление установленного административно-процессуальными нормами процессуального поведения (действий или бездействия) субъектов административного процесса;
- 3) *содержание административно-процессуальных правоотношений* – предмет административно-процессуального регулирования, который неразрывно связан с волей и обязанностями субъектов административного процесса, осуществляется в процессе административно-процессуальной деятельности и обеспечивается совокупностью юридически определенных процессуальных средств.

Таким образом, содержание административно-процессуальных правоотношений – это многогранное правовое явление, которое опосредует материальное административное правоотношение через административно-

процессуальные формы. Отсутствие единых взвешенных точек зрения относительно содержания правоотношений в общей теории права не дает возможности четко определить составные компоненты содержания административно-процессуальных правоотношений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1982. – 359 с.
2. Нижник, Н.Р. Правовое регулирование государственно-управленческих отношений: дис. ... д-ра юрид. наук; спец.: 12.00.02 / Н.Р. Нижник. – М., 1992. – 340 с.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
4. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. – 474 с.
5. Евстифеева, Т.И. Гражданские процессуальные правоотношения: дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.15 / Т.И. Евстифеева. – Саратов, 2001. – 154 с.
6. Лория, В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права / В.А. Лория. – Тбилиси: Изд-во Тбил. ун-та, 1974. – 104 с.
7. Кузьменко, О.В. Курс адміністративного процесу / О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 350 с.
8. Бородин, І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес / І.Л. Бородин. – К.: Алерта, 2007. – 184 с.
9. Харитонов, О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Харитонов. – Одеса, 2004. – 435 с.

Поступила 02.04.2013

#### THE THEORETICAL QUESTIONS OF THE MAINTENANCE OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGAL RELATIONS

**O. MUZA**

*The concept of maintenance of administrative procedure legal relations is offered as an object of the administrative procedure adjusting, which is indissolubly related to will and duties of subjects of administrative process, is carried out in the process of administrative procedure activity and provided the aggregate of legally certain judicial facilities. An author determines that actual maintenance of administrative procedure legal relations represents those spheres of administrative and administrative procedure activity, in which arise up, flow and halted administrative and procedure legal relations. An administrative sphere influences on marketability by the interested persons it rights and interests in administrative procedure legal relations. Thus, the not always declared aims can coincide with actual position. A platoon is done, that the feature of maintenance of administrative procedure legal relations is intercommunication of legal norms and judicial acts (actions or inactivity).*